

# LEIÐBEININGAR

um gerð siðareglna og hlutverk siðanefndar



Siðanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga



Verktakafyrirtæki með umsvif í sveitarfélaginu færir bæjarfulltrúa gjöf í tilefni af fimmtugsafmæli hans. Á hann að veita gjöfinni viðtöku?

Fyrirtæki með umsvif í sveitarfélaginu sendir bæjarfulltrúum jólagjafir á heimili sínu. Hvernig eiga þeir að bregðast við?

Verktakafyrirtæki með umsvif í sveitarfélaginu fær manneskju sem er bæjarfulltrúi til að halda fræðsluerindi fyrir starfsfólk fyrirtækisins. Á bæjarfulltrúinn að þiggja boðið? Á hann að þiggja greiðslu fyrir erindið?

Dæmi sem þessi vekja okkur til umhugsunar um siðferðilega ábyrgð kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn og þær margvíslegu aðstæður sem reyna á þá ábyrgð. Vont er að lenda í slíkum vanda án þess að hafa gert sér þessa ábyrgð ljósa, enda eru gerðar miklar kröfur um að þeir sem starfa í sveitarstjórn leitist sífellt við að verðskulda sem best það traust sem þeim er sýnt. Þess vegna þurfa sveitarstjórnir að gefa sér góðan tíma til að ræða það gildismat og þau viðmið um siðferðilega breytni sem þær vilja hafa að leiðarljósi í störfum sínum. Sameiginlegar niðurstöður slíkrar umræðu eru megininntak skráðra siðareglna sveitarstjórna. Slíkar reglur og umræðan um þær hjálpa kjörnum fulltrúum við að taka ákvarðanir og móta starfsvenjur sem eru til þess fallnar að viðhalda trausti á milli sveitarstjórna og íbúa.

Samkvæmt 29. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, ber sveitarstjórnnum að setja sér siðareglur sem ná til allra kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn og nefndum og ráðum sem sveitarstjórn skipar. Samkvæmt lögnum skal ný sveitarstjórn meta hvort ástæða sé til að endurskoða gildandi siðareglur sveitarfélagsins og tilkynna ráðuneyti um niðurstöðu sína. Á grundvelli sömu laga hefur Samband íslenskra sveitarfélaga skipað nefnd sem veitt getur álit um siðareglur og ætluð brot á þeim og sem ráðuneytið getur borið tillögur sveitarstjórna um siðareglur undir áður en það tekur þær til staðfestingar. Siðanefndinni er meðal annars ætlað að veita ráð um efni og framsetningu siðareglna og endurskoðun þeirra. Í því skyni eru hér tekin saman fáein atriði sem nefndin telur að gagnast geti sveitarstjórnnum við samningu og endurskoðun siðareglna sinna.

# Almennt um siðferði og siðareglur – óskráðar og skráðar

Siðareglur eru ekki lagareglur heldur hluti af óskráðu siðferði, sem einnig felur í sér verðmæti og gildismat, dygðir og lesti einstaklinga, skyldur og ábyrgð. Siðareglur eru oftast almenn og óskráð viðmið um breytni og gildismat. Siðareglur draga til dæmis fram mikilvægi þess að segja sannleikann, gefa ekki fölsk loforð, standa við gefin loforð og skuldbindingar, leika ekki tveimur skjöldum, koma fram af heilindum, forðast baktal og undirróður, valda ekki skaða að óþörfu, veita aðstoð og láta gott af sér leiða, forðast mismunun, virða réttindi fólks og sjálfræði, sýna sanngirni, láta ekki stjórnast af fordómum í garð einstaklinga eða hópa, virða mannréttindi, taka tillit til umhverfisins og hagsmuna komandi kynslóða, temja sér háttvísi, o.s.frv. Slík viðmið eru samofin almennri siðferðisvitund, sem við tökum mið af í breytni okkar, oft án þess að veita því sérstaka eftirtekt, enda kemur siðferði fram í venjubundnu hugarfari og menningu. Stundum vakna þó spurningar um hvað sé siðferðilega rétt eða æskilegt og þá reynir á hæfni okkar til að ræða um þá siðferðilegu þætti sem í húfi eru og komast að rökstuddri niðurstöðu.

Siðareglur tengjast gjarnan hlutverkabundnum skyldum og ábyrgð. Þetta á augljóslega við um siðareglur kjörinna fulltrúa, sem eru sérstaklega skuldbundnir því að þjóna almennum hagsmunum borgaranna en fá til þess völd og áhrif sem mögulegt er að misbeita í þágu sérhagsmuna. Hin ýmsu hlutverk sem við gegnum geta verið persónuleg, svo sem það að vera foreldri, vinur eða félagi, en þau geta einnig verið starfstengd eða opinber. Starfshlutverk fela í sér skuldbindingar sem kenna má við fagmennsku. Skráðar siðareglur starfsstéttar lýsa yfir þeim viðmiðum sem starfsstéttin hefur sameinast um til að ná sem best að þjóna samfélagslegu hlutverki sínu í samræmi við almenn siðferðisgildi. Opinber hlutverk á borð við setu í sveitarstjórn fela á svipaðan hátt í sér skuldbindingar um að þjóna almannahag af heilindum í samræmi við almenn siðferðisgildi. Skráðar siðareglur sveitarstjórnarmanna lýsa yfir þeim viðmiðum og gildismati sem þeir hafa sameinast um í þessu skyni. Þær birta þannig sameiginlegan ásetning sveitarstjórnarmanna.

Stækkunaráform verksmiðju í sveitarfélaginu eru gagnrýnd harkalega fyrir að ganga gegn umhverfissjónarmiðum, en fyrirtækið bendir á að með þessu skapist ný störf. Hvernig á sveitarstjórnin að móta sína afstöðu?

Þú ert bæjarfulltrúi og þú eða maki þinn átt hlutabréf í fyrirtækinu. Hvernig snýrð þú þér þá í málinu?

# Skráning siðareglna – eflir sveitarstjórnir og fyrirbyggir vandamál

Þú átt hlutabréf í ýmsum fyrirtækjum sem fyrr eða síðar gætu átt hagsmuna að gæta við ákvarðanir sveitarstjórnarinnar sem þú situr í. Átt þú að upplýsa einhvern um hlutabréfaeign þína og þá hvern?

Þú ert í sveitarstjórn og þú eða nákominn ættingi ert með atvinnurekstur á einhverju sviði sem getur nýst sveitarfélaginu beint, t.d. auglýsingastofu, garðaumönnun, aksturs- eða bifreiðþjónustu, bókhald/endurskoðun, húsumsjón, skólarekstur o.s.frv. Hvernig sérð þú til þess að vera þín í sveitarstjórn hafi engin áhrif á möguleika fyrirtækisins á góðum viðskiptum við sveitarfélagið?

Sveitarstjórn sem hyggst skrá siðareglur sínar þarf að ætla til þess góðan tíma og skipuleggja vinnuna vel. Ferlið við skráninguna er enn mikilvægara en afurðin og því glatast gullið tækifæri til að efla sveitarstjórnina ef reynt er að hespa verkið af án nægilegrar umræðu. Hafa skal hugfast að tilgangur ferlisins er að auka traust á milli sveitarstjórnar og íbúa. Í þessu ferli hafa allir kjörnir fulltrúar jafna stöðu óháð meirihluta og minnihluta. Svo þetta megi takast er nauðsynlegt að æðstu stjórnendur séu með í umræðunni og að til hennar sé varið að minnsta kosti hálfum degi með þátttöku allra. Með þessu móti efla sveitarstjórnir færni sína til að fóta sig hratt í flóknum aðstæðum þegar fram í sækir og átta sig á hverjar þær eru. Sá tími sem varið er til þessarar vinnu getur því sparað tíma og komið í veg fyrir erfiðleika síðar meir. Þótt reglurnar geri mögulegt að draga sveitarstjórnarmenn til ábyrgðar ef brotið er gegn þeim, þá ætti skráningarferlið að mótast af því markmiði að til þess þurfi ekki að koma. Þess vegna er mikilvægt að allir sveitarstjórnarmenn taki virkan þátt í mótun siðareglna sinna og að gott ráðrúm sé gefið til umræðna og umhugsunar um inntak þeirra.

Til að styðja sveitarstjórnir í þessu mikilvæga starfi hefur Samband íslenskra sveitarfélaga að norski fyrirmynd birt á heimasíðu sinni fræðsluefni á íslensku undir heitinu Siðferði og samfélagsleg ábyrgð í sveitarfélögum. Þar er að finna ítarlegar leiðbeiningar og hollráð um leiðir til að skipuleggja víðtækt samráðsferli um siðareglur og bætt siðferði í sveitarstjórnnum. Tilgangur leiðbeininganna er að setja fram hugmyndir að spurningum, umræðuefnum og ferlum sem sveitarfélög geta nýtt til að móta sín eigin siðferðisviðmið og efla meðvitund um þau. Siðanefnd sambands íslenskra sveitarfélaga mælir með því að sveitarstjórnir styðjist við þessar þýddu og staðfærðu norsku leiðbeiningar.

# Inntak skráðra siðareglna sveitarstjórnarmanna

Í samræmi við þá áherslu sem hér er lögð á umræðuferlið er rétt að vara við þeirri aðferð við skráningu siðareglna að taka þær beint upp eftir ákveðinni fyrirmynd. Hins vegar verður vinnan við mótun siðareglna að sjálfsögðu markvissari eftir því sem hún er betur undirbúin og umræðuefnin betur skilgreind. Í því efni koma norsku leiðbeiningarnar að góðum notum.

Í upphafi ferlisins ættu siðareglurnar sjálfar að vera því sem næst óskrifað blað. Í stað fyrirmynda koma í norsku leiðbeiningunum spurningar sem ætlað er að draga fram hugmyndir fólks um hvernig það vildi að orðspor sveitarfélagsins væri, hvaða markmið, gildi og venjur myndu efla það orðspor, hvernig tekið er á hinum ýmsu siðferðilegu álitafnum í sveitarfélaginu o.s.frv. Aftast í leiðbeiningunum er síðan að finna gagnlegan ramma og gátlista fyrir siðareglur (bls. 21-23) þar sem fram kemur hvernig byggja má upp slíkt skjal þannig að það þjóni sem best tilgangi sínum.

Auk norsku leiðbeininganna hafa verið þýddar á íslensku Siðareglur Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins fyrir kjörna fulltrúa á sveitar- og héraðsstjórnarstigi (CLRAE). Þær hafa að geyma 25 greinar í átta köflum auk formála. Gagnlegt kann að vera að hafa þessar reglur til hliðsjónar auk norska gátlistans. Þegar drög að siðareglum sveitarfélagsins liggja fyrir getur einnig verið gagnlegt að bera þau saman við siðareglur annarra íslenskra sveitarfélaga. Allt þetta efni er aðgengilegt á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga: <http://www.samband.is/verkefniin/stjornsysla-sveitarfelaga/sidamal/>.

Segjum að sá kvittur hafi breiðst út að þú hafir sem bæjarfulltrúi beitt áhrifum þínum á óeðlilegan hátt í þágu fyrirtækis sem þú starfar hjá eða tengist. Fjölmíðlar beina til þín spurningum sem þig langar ekki að svara. Svarar þú þeim og þá hvernig?

Þú ert bæjarfulltrúi sem sveitarfélagið hefur tilnefnt til setu í stjórn fyrirtækis. Upp kemur sú staða að þér finnist hagsmunir fyrirtækisins stangast á við það sem þú telur sveitarfélaginu fyrir bestu, m.a. út frá pólitískri sannfæringu þinni. Hvernig bregst þú við? Hvaða hagsmuna átt þú að gæta, fyrirtækisins eða sveitarfélagsins?

# Endurskoðun siðareglna

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum ber nýrri sveitarstjórn að meta hvort ástæða sé til að endurskoða gildandi siðareglur sveitarfélagsins. Æskilegt er að reglurnar séu endurskoðaðar reglulega og helst í hvert sinn sem ný sveitarstjórn er skipuð. Rökin fyrir þessu eru þau að með því að taka þátt í endurskoðunarferlinu tileinka kjörnir fulltrúar sér reglurnar og eignast hlutdeild í þeim.

Starfsmaður sveitarfélagsins trúir þér, sem bæjarfulltrúa, fyrir því að hann hafi sterkan grun um að annar bæjarfulltrúi hafi framið lögbrot í starfi sínu. Hvernig bregst þú við? Eru viðbrögð þín þau sömu hvort sem hinn bæjarfulltrúinn er samherji þinn eða mótherji í stjórn máli?

Ferlið við endurskoðun þarf ekki að vera eins viðamikið og við upphaflega skráningu þar sem gildandi reglur hljóta að hafa ákveðið vægi sem sá útgangspunktur sem ný sveitarstjórn þiggur í arf frá þeirri næstu á undan. Þó verður að teljast æskilegt að í tengslum við endurskoðun siðareglna sé efnt til opinnar umræðu um orðspor, markmið, gildi, venjur o.sfrv. líkt og þegar siðareglur eru skráðar í fyrsta sinn.

Við endurskoðun siðareglna er gagnlegt að hafa til hliðsjónar hvernig siðareglur sveitarfélagsins hafa reynst fram að þessu, á hvaða þætti þeirra hefur helst reynt og hvaða siðferðilegu spurningar kunna að hafa komið upp í sveitarfélaginu sem siðareglurnar hafa ekki gagnast við að leysa úr. Í þessu sambandi má einnig líta til þess hvort þau álit Siðanefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem birt hafa verið, gefi tilefni til þess að einstök ákvæði siðareglanna séu endurskoðuð.

# Hlutverk siðanefndar

Siðanefndir eru gjarnan settar á fót til að fjalla um álitamál í tengslum við skráðar siðareglur og þá ekki síst til að skera úr um það hvort ásakanir um brot gegn þeim eigi við rök að styðjast. Sveitarfélög geta ákveðið að setja á stofn slíkar nefndir ef þeim þykir ástæða til. Hins vegar hefur Samband íslenskra sveitarfélaga sett á laggirnar siðanefnd í samræmi við 29. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Helstu verkefni nefndarinnar samkvæmt skipunarbréfi eru:

1. Að veita ráð um efni og framsetningu siðareglna og endurskoðun þeirra.
2. Að gefa út almennar leiðbeiningar til sveitarfélaga um túlkun siðareglna eftir því sem tilefni eru til.
3. Að fjalla almennt um skýringar á ákvæðum siðareglna með það fyrir augum að málum verði beint í réttan farveg. Nefndin hefur ekki úrskurðarvald um hvort siðaregla hafi verið brotin í ákveðnu tilviki heldur beinist umfjöllun hennar að því hvernig hægt sé að færa mál til betra horfs í framtíðinni.
4. Að veita sambandinu og stjórn þess aðstoð þegar þörf er á sérþekkingu sem nefndarmenn búa yfir, m.a. vegna námskeiða- og ráðstefnuhalds.

Í skipunarbréfi kemur einnig fram að í álitamálum varðandi túlkun á siðareglum tiltekins sveitarfélags skuli að jafnaði miða við að nefndin taki slík mál til meðferðar á fundi, ef tveir eða fleiri fulltrúar í sveitarstjórn standa að baki ósk um umfjöllun nefndarinnar. Umboð siðanefndar nær ekki til þess að afla gagna eða rannsaka málsatvik með sjálfstæðum hætti. Siðanefndin gerir tillögu til stjórnar sambandsins um nánari málsmeðferðareglur þar sem m.a. er fjallað um birtingu álita og annarra niðurstaðna og skilyrði þess að mál séu tekin til umfjöllunar.

Siðanefnd sambandsins skipa Sigurður Kristinsson, heimspekingur og prófessor á hug- og félagsvísindasviði Háskólans á Akureyri, formaður; Erling Ásgeirsson, fyrrv. bæjarfulltrúi í Garðabæ, varaformaður; og Anna Guðrún Björnsdóttir, lögfræðingur og sviðsstjóri þróunar- og alþjóðasviðs sambandsins. Starfsmaður og ritari nefndarinnar er Valur Rafn Halldórsson, stjórnsýslufræðingur og sérfræðingur á hag- og upplýsingasviði sambandsins.

Nefndin kom fyrst saman á fundi 7. apríl 2014. Hún hefur þegar afgreitt beiðnir frá tveimur sveitarfélögum um leiðbeiningar við túlkun á siðareglum þeirra. Í álitum sínum leitaðist siðanefndin við að draga fram almenn atriði sem hún telur gagnlegt að hafa í huga við túlkun þeirra ákvæða sem málunum tengjast út frá fyrirbyggjandi gögnum. Siðanefnd skar hins vegar ekki úr um það hvort siðareglur hafi verið brotnar. Er það von siðanefndar að sveitarstjórnir nýti slíkar leiðbeiningar til umræðu um siðferðilega þætti starfa sinna í þágu samfélagsins.

Frekari upplýsingar og leiðbeiningar er varða siðamál sveitarfélaga er að finna á vef sambandsins: <http://www.samband.is/verkefni/stjornsysla-sveitarfelaga/sidamal/>.



© Samband íslenskra sveitarfélaga  
Borgartúni 30 • pósthólf 8100 • 128 Reykjavík  
[www.samband.is](http://www.samband.is) • 02/2015